

Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung

Döhler, Marian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Döhler, M. (2005). Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In S. Ganghof, & P. Manow (Hrsg.), *Mechanismen der Politik: strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem* (S. 215-243). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-407194>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung

Marian Döhler

1 Ausgangspunkt

Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, wie die politische Steuerung von Behörden auf der Bundesebene stattfindet. Bislang wurde dieser Teil des Regierungs- und Verwaltungssystems eher im Stile von rechts- oder verwaltungswissenschaftlichen Taxonomien beschrieben (vgl. zum Beispiel Becker 1978 oder Loeser 1987) beziehungsweise unter dem trägen Begriff der »Verwaltungsentwicklung« rubriziert, der so etwas wie motivlosen Wandel ausdrückt, und das, obwohl mittlerweile eine Reihe von Aufgaben mit beachtlicher Tragweite von Bundesbehörden vollzogen werden. Hier sei nur auf das Bundeskartellamt, die Treuhandanstalt oder die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) verwiesen. Es ist sicher keine haltlose Spekulation, wenn man zukünftig einen Bedeutungszuwachs der nichtministeriellen Bundesverwaltung prognostiziert, der sich vor allem aus dem Bestreben der EU ableitet, in den Mitgliedstaaten ein Netz regulativer Behörden zu installieren, die als Korrespondenzeinrichtungen zu entsprechenden EU-»Agencies« agieren können (vgl. Dehousse 2002; Geradin/Petit 2004). Das Thema Kontrolle der Verwaltung hat zwar auch in der deutschen Diskussion immer wieder das politikwissenschaftliche Interesse geweckt, ist dabei aber häufig mit dem resignativen Befund der Übermacht der Bürokratie gegenüber der Politik oder einer drohenden oder gar schon vollzogenen »Entparlamentarisierung« (Böhret 1986: 41) vermischt worden, sodass sich die Frage nach realen Steuerungsprozessen erst gar nicht stellt.

Im Gegensatz dazu macht bereits ein kursorischer Blick in die USA deutlich, dass sich das Problem der politischen Steuerung der Verwaltung zu einer poli-

Für zahlreiche Verbesserungsvorschläge danke ich den beiden Herausgebern, den Teilnehmern des Workshops »Theoretische Perspektiven auf das deutsche Regierungssystem«, insbesondere Georg Vanberg, sowie Julia Fleischer und Thuriid Hustedt.

In: Steffen Ganghof/ Philip Manow (Hrsg.): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem. Frankfurt/M.; New York: Campus 2005, 215-243.

tikwissenschaftlichen Kernfrage entwickelt hat, die mit beachtlichem empirisch-methodischen Aufwand beforscht wird (vgl. nur aus neuerer Zeit Epstein/O'Haloryn 1999; Huber/Shipan 2002). In vielen Untersuchungen findet dabei das »Prinzipal-Agent-Konzept« (PA) Verwendung, dessen Grundkonstellation den hier interessierenden Beziehungen zwischen Ministerien und Bundesbehörden in idealtypischer Weise entspricht. Wie in allen Regierungssystemen findet der politische Prozess auch hierzulande als Kette von Delegationsakten statt (vgl. Strøm 2000). Verabschiedet der Bundestag ein Gesetz, geht die Vollzugsverantwortung entweder auf die Länder oder die Bundesregierung beziehungsweise die zuständigen Bundesminister über. Die von ihnen geleiteten Ministerien wiederum haben die Aufgabe, die Bundesverwaltung, soweit ihr die Vollzugskompetenz zugewiesen wurde, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu korrigieren. Das PA-Konzept macht genau diese Delegationsprozesse zu seinem Thema und rückt das daraus resultierende Problem der Kontrolle des Auftragnehmers durch den Auftraggeber in den Mittelpunkt.

Stark vereinfacht wird dabei von folgenden Annahmen ausgegangen. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass der Agent nicht jene Leistungen erbringt, die der Prinzipal von ihm erwartet (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 5; Shepsle/Bonchek 1997: 366). Ursächlich dafür ist ein Informationsvorsprung des Agenten, der Anreize schafft, die eigenen Präferenzen zu verfolgen und sich dem erteilten Auftrag zu entziehen. Durchgängig wird in der PA-Literatur ein Zielkonflikt zwischen Politik und Verwaltung für sehr wahrscheinlich gehalten (vgl. Shepsle/Bonchek 1997: 366f.; Waterman/Meier 1998: 177; Huber/Shipan 2002: 84), was die Gefahr des »shirking« beziehungsweise einer »bureaucratic drift« schafft. Damit wird die Abweichung vom Willen des Prinzipals bezeichnet, die entweder von bürokratischen Eigeninteressen oder der erfolgreichen Einflussnahme durch externe Interessen herrührt. Im Bewusstsein dieser Problematik versucht der Prinzipal daher, ein »monitoring regime« (Horn 1995: 20) zur Kontrolle und Gegensteuerung zu installieren. Als charakteristisches Verhaltensmuster von Politikern werden daher Steuerungsaktivitäten betrachtet, die sich primär auf die Kontrolle der Verwaltung konzentrieren (Moe 1990; Rockman 2001: 17). Das Ausweichverhalten des Agenten und die daraus resultierenden Kontrollprobleme und Interessenkonflikte haben zwangsläufigen Charakter, da grundsätzlich divergierende Präferenzen zwischen Politik und Verwaltung unterstellt werden. Obwohl die Anreizstruktur politischer Institutionen in der PA-Literatur eine zentrale Rolle für das Akteurverhalten spielt, haben sich in der amerikanischen Diskussion Interpretationsroutinen eingeschlichen, die erkennbar auf den institutionellen Kon-

text des dortigen Regierungssystems zugeschnitten sind (vgl. Rockman 2001: 14), sodass daraus gewonnene Generalisierungen nicht ohne weiteres übertragbar sind.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen nun die deutsche Bundesverwaltung und ihre Steuerung mit Hilfe einiger Annahmen beziehungsweise Feststellungen aus der PA-Literatur analysieren. Eine Kernthese dieses Beitrags lautet, dass sich viele Verhaltensmuster, die in der PA-Literatur thematisiert werden, im bundesdeutschen Fall nur eingeschränkt antreffen lassen, und zwar nicht, weil die Akteure weniger eigennützig handeln als andernorts, sondern weil die Anreizstruktur des Regierungs- und Verwaltungssystems entweder »Autopilot-Lösungen« bereit hält oder »disincentives«, die die Steuerungsambitionen sowie das Konfliktniveau zwischen Politik und Verwaltung reduzieren. Empirisch ist folgende erklärungsbedürftige Konstellation anzutreffen: Obwohl die Kontrolle der Verwaltung hierzulande eine normativ wichtige Rolle spielt, deren Notwendigkeit beinahe so häufig betont wird, wie man ihre mangelnde Wirksamkeit beklagt, sind auf Bundesebene kaum spektakuläre Konflikte oder Interessendivergenzen über die Verwaltungssteuerung zu beobachten. In der Regel besitzen weder Parlament noch Parteien ein besonderes politisches Interesse an nachgeordneten Bundesbehörden. Selbst die mit der Aufsicht betrauten Ministerien lassen oftmals nur wenig Steuerungsinteresse erkennen. Dieser Befund kann zu der These zusammengefasst werden, dass die – vor allem auf die USA bezogenen – PA-Anwendungen eine explizite, stark politisierte und von klaren Zielen und Intentionen getragene Verwaltungssteuerung feststellen, während der deutsche Fall ein implizites, weitgehend politikfreies und wenig konflikthaltiges Steuerungsmuster aufweist. Man könnte das als bereits gelöste PA-Probleme betrachten. Dann wären aber noch immer jene Mechanismen zu bestimmen, die das eben beschriebene Steuerungsmuster hervorbringen.

Nachfolgend soll die Frage aufgeworfen werden, welche Interpretationsangebote die PA-Literatur bereit hält und inwieweit diese Annahmen der bundesdeutschen Praxis entsprechen. Dabei wird zu zeigen versucht, dass ein primär auf die Verwaltungskontrolle ausgerichtetes Maximierungsverhalten, das Politikern in vielen PA-Anwendungen zugerechnet wird, im institutionellen Kontext des bundesdeutschen Regierungssystems nur deutlich abgeschwächt auftritt. Ohnehin ist nicht jede gesetzliche Regelung durch das Kontrollmotiv gegenüber der Vollzugsverwaltung erklärbar. Ebenso können die Befriedigung von Klientelinteressen, »Office«- oder »Vote-seeking«-Motive von Parteien oder die Umsetzung von EU-Anforderungen hinter institutionellen oder legislativen Regeln stehen. Das schließt Steuerungseffekte gegenüber der Verwaltung keineswegs aus. Aller-

dings spielen sie im Handlungskalkül der politischen Akteure nur eine untergeordnete Rolle. Herbert Simon hat im Rahmen seines »Bounded-Rationality«-Konzeptes eine Technik zur Lösung von Zielkonflikten skizziert, bei der die Suche nach Entscheidungsalternativen dann abgebrochen wird, wenn sich eine Variante als »satisficing« (vgl. Simon 1997: 295 ff.) erweist, das heißt, alle Ziele bis zum gewissen Niveau befriedigen kann. Die Steuerungsambitionen der Akteure im deutschen Fall lassen sich mit diesem Entscheidungsverfahren insofern umschreiben, als ihr Verhalten weniger auf bewusster Optimierung von Steuerungstechniken gegenüber der Verwaltung beruht, sondern sich mit legislativen und prozeduralen Standardlösungen zufrieden gibt, die zudem eher von einer juristischen Automatik als von zielgerichteten Steuerungsinteressen aktiviert werden. Der empirische Rohstoff für die nachfolgenden Überlegungen entstammt einer kürzlich abgeschlossenen Untersuchung (Döhler 2002, 2004), sodass sich detaillierte Nachweise auf ein Minimum beschränken lassen.

2 Von der Ausnahme zum Normalfall: Bundesverwaltung im föderalen Staat

Im Unterschied etwa zu Österreich oder der Schweiz ist die Bezeichnung »Bundesverwaltung« hierzulande eher ungebräuchlich. Wer die Bundesebene meint, spricht zumeist von »Bund« und bezeichnet damit die Bundesregierung, also den Bundeskanzler, die Minister und die ihnen unterstellten Ministerien. Die laut Bundesregierung im Jahr 2002 existierenden 562 Bundesbehörden (BMI 2002: 26) werden – wenn überhaupt – eher mitgedacht, als dass sie als eigenständige Größe in politischen Debatten und Entscheidungsprozessen Erwähnung finden. Dieser – im Verhältnis zum Personal der Bundesministerien etwa zehn Mal größere – Verwaltungskomplex wird als »nichtministerielle« Bundesverwaltung oder einfach »nachgeordneter Bereich« bezeichnet. Die Arbeitsteilung zwischen Ministerien und der nachgeordneten Verwaltung ist formal eindeutig geregelt, was vor allem für die hierzulande einflussreiche normative Verfassungslehre von großer Bedeutung ist. Während die Ministerialverwaltung gesetzesvorbereitende und politikunterstützende Funktionen wahrnimmt, sind Bundesbehörden für den Vollzug von Gesetzen zuständig. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) zum Beispiel für das Arzneimittelgesetz, das Bundeskartellamt (BKartA) für das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das

Bundessortenamt für das Saatgutverkehrsgesetz. Ministerien können daher der Sphäre der Politik zugerechnet werden, der nachgeordnete Bereich hingegen dem – wie häufig betont wird – »rein rechtlichen« Vollzug. *De facto* allerdings ist die Trennlinie weniger klar. Insbesondere die politischen Ausstrahlungseffekte nicht weniger Verwaltungsaufgaben tragen zu einer Verwischung der normativ gewünschten Grenze bei. Hinzu kommt, dass die Expertise von Bundesbehörden häufig für die Gesetzesformulierung in Anspruch genommen wird, indem die Ministerialverwaltung ihre Entwürfe »unten« ergänzen oder gar vorformulieren lässt (vgl. Döhler 2004: 260 ff.; Müller 2002: 186). Darin ist ein wichtiges Element zur Herstellung bürokratischer »compliance« zu sehen, da über die Mitwirkung an der Gesetzesformulierung administrative Interessen auch politische Geltung erlangen können, sodass der Anreiz zum »shirking« sinkt. Reibungsflächen zum vorgesetzten Ressort sind damit aber keineswegs ausgeschlossen; man denke etwa an die aktive Rolle, die das Umweltbundesamt im Prozess des »agenda setting« spielt.

Um die Position der Bundesbehörden innerhalb des Regierungssystems verständlich zu machen, gilt es folgende Punkte zu berücksichtigen. Zum einen wurde die nichtministerielle Bundesverwaltung lange Zeit ausschließlich im Rahmen der föderalen Arbeitsteilung wahrgenommen. Da den Ländern der Kompetenzvorrang für den Gesetzesvollzug zukommt, steht dem Bund eigentlich nur der verbleibende »Rest« an Aufgaben offen. Auch wenn dieser föderal reduzierte Aufgabenbestand erheblich an Bedeutung gewonnen hat und man daher eine moderne »agency policy« erwarten könnte, dominieren nach wie vor die aus der Frühphase der Bundesrepublik herrührenden Frontstellungen. Entscheidend war, dass über den Verwaltungsaufbau des Bundes primär unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entschieden wurde (vgl. Wengst 1984: 89 ff.). Im Parlamentarischen Rat war diese Frage durch die Festlegung einer obligatorischen Bundesverwaltung, zu der unter anderem die Bundesfinanz-, die Bundeswehr- und die Bundeswasserstraßenverwaltung gehören, sowie die Definition von Errichtungsvoraussetzungen für die fakultative Bundesverwaltung geregelt worden, letzteres durch den – von Seiten der Länder heftig kritisierten – Artikel 87 GG, der es dem Bund erlaubt, eigene Verwaltungsbehörden zu errichten, wenn ihm die Gesetzgebung auf diesem Gebiet zusteht und/oder ihm »neue Aufgaben« (Artikel 87 Absatz 3 GG) zuwachsen. Was ursprünglich nur als »verfassungsrechtliche[s] Ventil« (Köttgen 1954: 74) für wenige Ausnahmen gedacht war, führte bereits in den 1950er Jahren zu einer massiven Ausdehnung bundeseigener Verwaltung, die bis in die jüngste Vergangenheit für

Reibungen zwischen Bund und Ländern gesorgt hat (vgl. Britz 1998). Das zahlenmäßige Wachstum hat der Bundesverwaltung allerdings nicht zu größerer Bedeutung, etwa im Sinne eines verstärkten politischen Interesses oder intensivierter Steuerungsaktivitäten verholfen. Offensichtlich hat die reflexartig aktivierte föderale Konfliktlinie das Aufbrechen anderer Fragen, die die Spannungslinie zwischen Politik und Verwaltung betreffen, wenn nicht unterdrückt, so doch zumindest überlagert und damit gedämpft.

Das führt zu einem zweiten Punkt. Die Bundesverwaltung ist einerseits zwar Teil des Regierungssystems, also der Exekutive, kommt andererseits im Handlungskalkül der Beteiligten aber nur als Appendix der Bundesministerien vor. Es mangelt erkennbar an einer einheitlichen und sinnstiftenden Funktionsbestimmung analog etwa zu den »independent regulatory commissions« in den USA oder den »executive agencies« in Großbritannien. In der vorherrschenden Sicht nehmen Bundesbehörden »in der Regel nur Spezialaufgaben wahr« (Ellwein/Hesse 1987: 344), die abseits vom harten Kern des Regierungsgeschäfts stehen. Ihre wesentliche Funktion wird in der Entlastung der Ministerialverwaltung von Routine- oder Vollzugsaufgaben gesehen, die keinen politischen Gehalt besitzen. Im Unterschied zu anderen OECD-Ländern, in denen mitunter ein regelrechtes »agency fever« (Pollitt et al. 2001) diagnostiziert wird, hat die bundesdeutsche Politik das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde kaum rezipiert (vgl. Döhler 2001). Werden neue Bundesbehörden errichtet, was keineswegs selten vorkommt, bleiben sie von ihrer Aufgabendefinition bis hin zur ministeriellen Kontrolle und Steuerung Bestandteil der hierarchischen Organisationspyramide.

Das ist insofern von Bedeutung, als man den Trend zur »agencification« als Versuch begreifen kann, durch die gleichzeitige Verselbständigung von Behörden und den Einsatz neuer, expliziter Steuerungsinstrumente Probleme der politischen Kontrolle zu lösen. In der Tat geht es in Skandinavien oder Großbritannien bei der Schaffung von »agencies« oder der Einführung von Kontraktmanagement, Performanzindikatoren, Budgetierung oder dezentraler Ergebnisverantwortung auch um die Wiedererlangung der politischen Kontrolle über eine als unsteuerbar geltende Verwaltung (vgl. Christensen/Laegreid 2003: 14 ff.). Der deutsche Fall weicht davon in doppelter Hinsicht ab. Zum einen hat der »New-Public-Management«-Diskurs auf der Bundesebene nur begrenzten Widerhall gefunden (vgl. Jann 2004). Nach einem zögerlichen Beginn Mitte der 1990er Jahre und gezügelten Modernisierungsaktivitäten während der ersten rot-grünen Koalition konzentriert sich die Bundesregierung unter der Chiffre »Bürokratieabbau« seither auf die weitgehend strukturneutrale Vorschriftenreduktion.

Zum anderen wurde die – etwa von britischen Reformern vertretene – Idee, mit Hilfe der »Department-Agency«-Aufspaltung die Macht der Ministerialbürokratie zu brechen (»De-Sir Humphrying« [Hood 1990]), hierzulande von niemandem ernsthaft erwogen. Dabei spielte eine Rolle, dass sowohl die föderale Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben dem »Agency«-Modell einiges von seiner Plausibilität genommen hat, wie auch der Umstand, dass bundesdeutsche Ministerien weder »giant departments« darstellen, noch über nennenswerte Vollzugskompetenzen verfügen, die an »agencies« delegiert werden könnten. Zudem ist im deutschen Verwaltungsmodell nicht vorgesehen, dass die nichtministerielle Verwaltung, auch wenn sie mit sensiblen politischen Regulierungsaufgaben betraut ist, ein Gegengewicht zu den Interessen von Regierung oder einzelnen Ressorts bildet (vgl. Grande/Eberlein 2000; Döhler 2001). Denn Behörden besitzen in der vorherrschenden Wahrnehmung kein politisches, sondern ein administratives Mandat, das eigene Policy-Beiträge zum Gesetzesvollzug ausschließt. Sie sind keine »political actors in their own right« (Moe 1990: 143), sondern agieren mit begrenzter Selbständigkeit »im Geschäftsbereich« eines Ministeriums. Daher werden administrative Neugründungen auch kaum als Quelle erhöhter Unsicherheit betrachtet, wie das in der PA-Literatur unter Hinweis auf deren Akteurqualitäten häufig geschieht – eher das Gegenteil ist der Fall. Aus welchen Faktoren sich die handlungsprägende Anreizstruktur für den politischen Umgang mit der Bundesverwaltung zusammensetzt, soll in den folgenden drei Abschnitten beleuchtet werden.

3 »Institutional choice«: Wie entstehen Bundesbehörden?

Der Prozess der politischen Steuerung beginnt nicht erst in dem Moment, in dem die Verwaltung ein Gesetz vollzieht und dadurch möglicherweise Interessendivergenzen sichtbar werden, die politische Korrekturbedürfnisse wecken, sondern bereits zum Gründungszeitpunkt. Dieser wird nachfolgend unterteilt in eine institutionelle Phase, zu der der Errichtungsakt, die Festlegung der Rechtsform, der Binnenorganisation und der Grad der Unabhängigkeit einer Behörde gerechnet werden kann, in eine legislative Programmierungsphase, die die Aufgabendefinition, die Kompetenzen gegenüber den Adressaten sowie die Personal- und Budgetausstattung einschließt, sowie die laufende Kontrolle (Fachaufsicht) über die Vollzugstätigkeit. Insbesondere die Trennung zwischen der ersten und der zwei-

ten Steuerungsphase ist rein analytisch und auch nicht immer trennscharf durchzuhalten, da in der Praxis darüber meist in *einem* legislativen Akt entschieden wird. Sinn macht sie deshalb, weil die Aufgabenfestlegung vieler Behörden nicht nur von einem, sondern von mehreren oder gar vielen Gesetzen, (EU-)Verordnungen oder auch Novellen herrührt, die keinerlei institutionelle Regelungen beinhalten. Die Aufgabenprogrammierung gesondert zu betrachten, rechtfertigt sich auch daraus, dass in der ersten Phase häufig konstitutionelle Fragen berührt sind, wie etwa das Bund-Länder-Verhältnis oder die Ministerverantwortlichkeit nach Artikel 65 GG, sodass hier größere Kontinuität und Regelhaftigkeit zu erwarten ist.

In der PA-Literatur sind »institutional choice« beziehungsweise »institutional design« zentraler Gegenstand der politischen Auseinandersetzung (vgl. McNollgast 1987; Horn 1995: 24 ff.; Epstein/O'Halloran 1999), wobei davon ausgegangen wird, dass sämtliche als Kontroll- und Steuerungsmechanismen interpretierbare Regelungsmerkmale auch tatsächlich zu diesem Zweck installiert werden. Mehr oder minder große politische Unabhängigkeit gilt ebenso wie die Gewährung von mehr oder weniger ausgeprägten Ermessensspielräumen (»discretion«) als Resultat eines mit eindeutigen materiell-politischen Zielen versehenen Maximierungsverhaltens (vgl. zu Letzterem Huber/Shipan 2002: 17 ff.), das vor allem aus dem Misstrauen gegenüber fehlender Folgebereitschaft der Verwaltung geschürt wird. Auf den ersten Blick könnte man die zwar harmlos klingende, aber durchaus mit Konsequenzen für das Steuerungsinstrumentarium versehene Rechtsformenwahl (vgl. Müller 1993; Loeser 1994), bei der zwischen Rechtstypen wie unmittelbarer, mittelbarer oder privatrechtlicher Verwaltung zu entscheiden ist, als Variante von »structural politics« (Moe 1990) betrachten, also jenem Interessenkonflikt, der in der PA-Literatur um die Strukturen der Verwaltung entbrennt. Eine Faustregel lautet, dass »hoheitliche« Aufgaben nur auf Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung übertragen werden dürfen (Loeser 1994: 42; Oertel 2000: 195). Diese wiederum unterliegen, anders als die zur mittelbaren Bundesverwaltung zählenden Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, sowohl einer Rechts- wie auch einer Fachaufsicht, die eine dichtere Steuerung ermöglicht. Die allein der Rechtsaufsicht unterstehende mittelbare Verwaltung gilt als »staatsferner« und soll daher nur mit Aufgaben betraut werden, für die keine starken politischen Steuerungsbedürfnisse bestehen (vgl. Dreier 1991: 270 ff.).¹

¹ In der politischen Praxis zeigt sich allerdings, dass auch Anstalten und Körperschaften im Bedarfsfall der Rechts- und Fachaufsicht unterstellt werden. Das galt zum Beispiel für die

Doch wie steht es um die Intentionalität und Zielrichtung von »Institutional-Choice«-Prozessen? Loeser stellt auf der einen Seite »Tradition« und »Rechtsgefühl« (Loeser 1994: 91) als handlungsleitende Motive in den Vordergrund, was zunächst den Eindruck eines politisch sterilen Vorgangs erweckt. Gleichzeitig fährt der Autor aber fort:

Zudem trachtet jeder Organisator danach, durch die Wahl der Organisationsform seine egoistisch, verbandlich, wirtschaftlich, unternehmerisch, staatlich orientierten Interessen auf dem Wege »maßgeschneiderter Organisation« – in aller Regel auf Kosten Dritter – zu verwirklichen. (Loeser 1994: 91)

Diese zunächst verwirrend klingenden Einschätzungen werden plausibel, wenn man die »Heterogenität der Motive« (Dreier 1991: 270) innerhalb von »Institutional-Choice«-Prozessen berücksichtigt. Bis zum heutigen Tage ist beispielsweise der Standort ein wichtiges Kriterium, ebenso Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern und neuerdings der Versuch, den Zwängen des Dienst- und Haushaltsrechts durch die Nutzung des Anstaltsstatus zu entkommen. Die Wahl der Rechtsform oder des Organisationsaufbaus neuer Behörden ist inmitten konkurrierender Motive also nur zum Teil von Steuerungsinteressen gegenüber der Verwaltung bestimmt, mitunter fehlen sie sogar vollständig, da andere Ziele oder Konfliktlinien dominieren. Ebenso ist zu beobachten, dass die Akteure sich kaum in der Lage sehen, die Vor- oder Nachteile unterschiedlicher Organisationsformen oder Grade der politischen Unabhängigkeit abzuschätzen und daher auch kein klares Steuerungsinteresse entwickeln (für ein Fallbeispiel vgl. Behringer 2004: 90 ff.). Die für die PA-Literatur charakteristische »overemphasis on control« (Jones 2003: 405) als handlungsleitende Orientierung für den Umgang mit der Verwaltung ist nicht nur aus der Perspektive des vorliegenden Falles, sondern grundsätzlich als problematisch anzusehen.

Gründungsprozesse aus der jüngeren Vergangenheit lassen erkennen, dass ein relativ uniformes Muster an institutionellen Merkmalen in die jeweiligen Errichtungsgesetze Eingang findet. Während die Rechtsformenwahl stark in Abhängigkeit von der Aufgabe und meist im Konsens stattfindet, ist die Behördenorganisation nur selten Gegenstand gesetzlicher Regelungen und wird als inneradministrativer Vorgang vom aufsichtführendem Ministerium entschieden. Es gilt die ministerielle Organisationsgewalt. Fast immer werden neue Behörden ohne grö-

Treuhandanstalt (Artikel 25 Absatz 1 S. 3 Einigungsvertrag) sowie für die 2002 errichtete Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (§ 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz).

ßere Diskussion der Rechts- und Fachaufsicht unterworfen und damit zu einem Teil der hierarchischen Verwaltungspyramide. Auch in der bedeutsamsten Neugründung der letzten Jahre, der Reg TP, stand die institutionelle Dimension während der parlamentarischen Beratungen eher im Hintergrund (vgl. dazu Oertel 2000: 200 ff.). Ebenso selbstverständlich gilt eine uneingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle, das heißt, dass keine nach außen gerichtete Verwaltungsentscheidung von der Rechtsweggarantie (Artikel 19 GG) ausgeschlossen wird. Dieser rechtsstaatliche »Universalismus« unterscheidet sich auch von der strategisch motivierten Einschaltung der Gerichte, wie sie die PA-Literatur thematisiert (Näheres dazu in Abschnitt 4).

Wenn ein Akteur in der ersten Steuerungsphase der Hervorhebung verdient, dann ist es die Ministerialverwaltung, die mit einer abstrakten »Blaupause« dafür sorgt, dass sich die für das deutsche Verwaltungsmodell charakteristischen Standards durchsetzen, unter anderem das ministerielle Ernennungsrecht für den Behördenleiter, das Fehlen einer eigenen Haushaltskompetenz, die Dominanz des allgemeinen Verwaltungsverfahrens gegenüber spezialrechtlichen Vorschriften, mit denen sich Steuerungswirkungen zugunsten oder zulasten von Interessengruppen erzielen ließen (vgl. vor allem McCubbins/Noll/Weingast 1987) und ein ministerielles Weisungsrecht in Form von Rechts- und Fachaufsicht. Allerdings tritt auch die Ministerialverwaltung hier noch nicht mit expliziten Steuerungsinteressen auf den Plan. Ihre Motivlage ist eher durch das abstrakte Bestreben geprägt, zukünftige Steuerungschancen zu sichern, wogegen auch die politische Leitung kaum Einwände erhebt. Dabei ist durchaus zweifelhaft, ob diese präventive Subordination der Verwaltung als intendiertes Resultat politischer Steuerungsinteressen zu verstehen ist, wie man das aus der PA-Perspektive erwarten würde. Die hier vertretene Interpretation lautet, dass es sich um ein ministerielles Routineprogramm handelt, das zwar den Interessen von Ministern und Ministerialverwaltung entsprechen kann, aber nicht deshalb aktiviert wird, sondern weil es den Konsistenzanforderungen der normativen Modellwelt entspricht.

Eine ganz andere Frage ist die, ob sich gegen neue Behörden nicht grundsätzlicher Widerstand formiert, was sehr wohl vorkommt. Interessenunterschiede werden dann aber eher aus parlamentarischen Ritualen beziehungsweise parteipolitischen Sollbruchstellen heraus geboren, als dass sie etwa klientelistische Bindungen widerspiegeln. In der momentanen Konstellation von Regierung und Opposition wird man bei der Neugründung von Behörden mit einem generellen Bürokratisierungsvorwurf der Opposition rechnen können. Ist die Errichtung aber einmal beschlossene Sache, wird ein Programm administrativer Mindeststandards

(finanzielle, personelle, EDV- und sonstige Ressourcen) aktiviert, das nur noch wenig Raum für politisch motivierte Leistungsbremsen lässt wie sie von Moe thematisiert werden: »public bureaucracies are designed in no small measure by participants who explicitly want them to fail« (Moe 1990: 127). Erweist sich die Finanz- oder Personalausstattung eines Amtes als unzureichend, hat das vorwiegend haushalterische Ursachen, dient aber nicht der inhaltlichen Steuerung. »Agency costs« fallen als monetäre Größe an und nicht als Steuerungsaufwand.

Die »Institutional-Choice«-Phase läuft nicht nur deshalb weitgehend interessenarm ab, weil die Ministerialverwaltung erprobte Standardlösungen in den politischen Entscheidungsprozess einspeist, sondern auch deshalb, weil das deutsche Verwaltungsmodell über eine Reihe von Merkmalen verfügt, die die Unsicherheit der politischen Akteure über die administrative Folgebereitschaft reduziert (vgl. auch den Beitrag von Manow in diesem Band). Dazu gehört ein öffentlicher Dienst, dessen Rollenverständnis trotz aller Politisierungstendenzen nach wie vor vom Ideal eines strikt gesetzesgebundenen Verwaltungshandelns geprägt ist. Legislative Programmierungslücken finden ihre Kompensation daher weniger im konspirativen Außenkontakt, wie das im PA-Ansatz vermutet wird (vgl. McCubbins/Noll/Weingast 1987: 258), als vielmehr in einem umfangreichen »Arsenal an Binnennormen« (Prätorius 1998: 214), das insbesondere die Ministerialverwaltung in Form von Dienstanweisungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen, Richtlinien usw. zu produzieren pflegt. Sollte es doch einmal zu politisch unerwünschten Verwaltungsaktivitäten kommen, steht als Notbremse ein weitreichendes ministerielles Weisungsrecht zu Verfügung.

Im Rahmen des »Institutional-Choice«-Prozesses muss über diese Wirkungsmechanik nicht mehr gesondert entschieden werden. Sie besitzt in zweifacher Hinsicht Autopilot-Charakter: sie tritt automatisch in Kraft und übt ebenso automatisch Steuerungswirkungen aus. Wichtig ist dabei nicht, ob der Anspruch einer neutralen und regelgebundenen Verwaltung tatsächlich eingelöst wird. Wichtig ist vielmehr, ob die Verwaltung zum »bureaucratic drift« (Shepsle/Bonchek 1997: 364 ff.) tendiert und das aus der Sicht von Ministern, Regierung und Parlament den Einsatz zusätzlicher Steuerungs- und Kontrolltechniken notwendig macht. Dass Politiker zumindest auf der Bundesebene dabei eine hohe Problemtoleranz an den Tag legen, könnte man angesichts der vom »New Public Management« getriebenen Bürokratiekritik zu den ungeklärten Fragen des Regierungssystems rechnen. Doch das ist weniger rätselhaft, als es auf den ersten Blick scheint. Modernisierungsvorhaben wie der »schlanke« oder der »aktive« Staat beziehungsweise »Bürokratieabbau« richten sich nicht gegen die Inhalte, sondern

gegen die mangelnde Effizienz des Verwaltungshandelns. Der Steuerungswille in der Verwaltungsmodernisierung ist insofern inhaltsleer, als die dort artikulierten Policy-Präferenzen keine materielle, also politisch-inhaltliche Dimension aufweisen,² sondern sich auf die Verfahrensökonomie beschränken.

Der vermutlich bedeutsamste Faktor für die Reduktion von Unsicherheit gegenüber der Verwaltung ist allerdings die hierarchische Struktur der Verwaltung. Sie gilt als »zentrales Bauprinzip staatlicher Exekutive, organisierter Staatlichkeit überhaupt« (Loschelder 1988: 523). Zwar wird man auch in den Verwaltungen anderer Länder von Über- und Unterordnung geprägte Strukturen und Verfahren finden. Aber die dingliche Kraft, die Hierarchie im deutschen Fall beinahe als Steuerungssurrogat erscheinen lässt, dürfte aus vergleichender Perspektive solitär sein. Für die Verwaltungssteuerung ist das insofern von Bedeutung, als hierarchische Strukturen und Befehlsketten im Bewusstsein der Akteure eine wichtige Hürde gegen »shirking« beziehungsweise »bureaucratic drift« darstellen.

Würde man aus einer PA-Perspektive die Frage nach der Steuerungswirkung eines derart abstrakten Organisationsprinzips zu klären versuchen, dann würde das anhand messbarer Indikatoren geschehen, die mehr oder minder hierarchische Strukturen beziehungsweise den aktiven Hierarchieeinsatz abbilden, etwa in Form der Häufigkeit mündlicher oder schriftlicher Weisungen. Sieht man einmal vom Problem der Indikatorenbildung ab, für die ausgefeilte und plausible Mess-techniken entwickelt wurden (vgl. zum Beispiel Epstein/O'Halloran 1999; Spence 1999), dann besteht das zentrale Problem des PA-Modells darin, dass aus der Existenz von Strukturen oder Regelungen, die Steuerungswirkungen auf die Verwaltung haben können, auf politische Steuerungszintentionen geschlossen wird, die genau das zum Ziel haben. Dass es auch im deutschen Fall klare Steuerungsinteressen des politischen Prinzipals gibt, ist nicht zu bestreiten. Allerdings lassen sich wesentliche Elemente des deutschen Modells der Verwaltungssteuerung und auch des Akteurverhaltens nicht oder nicht primär auf politische Steuerungsabsichten zurückführen.

Erklärungsbedürftig ist im deutschen Fall aber weniger das offenbar nur suboptimale Maximierungsverhalten von Politikern und Ministerialverwaltung. Wichtig ist vielmehr, jene Automatismen zu identifizieren, die das – als »satisficing« charakterisierbare – Steuerungsverhalten erst ermöglichen. Hier ist ne-

2 Man kann darin natürlich auch materielle Policy-Ziele sehen. Zu dem hier verwendeten Begriff von »non-policy motivations« vgl. Strom (2002: 25 ff.).

ben dem Hierarchieprinzip auf einen von Bernard Silberman diskutierten Faktor hinzuweisen. Anders als Max Weber sieht Silberman im Verlauf des 19. Jahrhunderts nicht nur eine, sondern zwei Formen der bürokratischen Rollenorientierung entstehen. Die erste Variante, die Silberman als »organizational orientation« (1993: 10 ff.) bezeichnet, entspricht in verschiedener Hinsicht dem Weberschen Bürokratiemodell. Wesentliche Merkmale sind die Dominanz organisationsgebundener beziehungsweise -interner Regeln, die Verhaltensstandards und Organisationsziele definieren. Auch Ausbildung, Rekrutierung und Karriereverläufe des Personals werden von verwaltungsinternen Normen bestimmt, Entscheidungsabläufe sind hierarchisch organisiert. Die starke Binnenorientierung sowie die Loyalitätsbindungen des Personals an »ihre« Organisation machen die Verwaltung relativ undurchlässig gegenüber externen Einflüssen. In deutlichem Kontrast dazu steht der zweite bürokratische Rollentyp, in dem das Individuum als zentraler Bezugspunkt fungiert. In diesem Modell, das Silberman in den USA und Großbritannien lokalisiert, unterliegt das Verwaltungspersonal einer »professional orientation« (Silberman 1993: 12 ff.). Es definiert sich über Ausbildung und dabei erlernte Präferenzen und Verhaltensstandards, seine Loyalität gilt eher externen professionellen Normen als organisationsinternen Regeln. Karriereverläufe sind nicht zwangsläufig auf die Verwaltung begrenzt. Die Verwaltung selbst ist weniger hierarchisch organisiert, offener gegenüber Umwelteinflüssen und daher diversifizierter. Aus der Perspektive der Unsicherheitsreduktion wird man in der professionell geprägten Verwaltung mit einem höheren Maß an Eigensinnigkeiten rechnen müssen als im organisationsgeprägten Modell. Das bedeutet, dass die Steuerungsambitionen der Politik in einem organisationsgeprägten Verwaltungsmodell wie dem deutschen spürbar gedämpft werden, da bürokratisches Ausweichverhalten durch das Rollenverständnis des Personals von vornherein erschwert ist.

Das erscheint solange plausibel, wie bürokratische Eigenmächtigkeiten durch das alles überwölbende Hierarchieprinzip und die ihm zugesprochenen Steuerungswirkungen ausgehebelt werden können (vgl. dazu Loschelder 1988; Dreier 1991). Welche Bedeutung kommt dann aber Behörden zu, in denen die hierarchische Steuerung ganz oder teilweise suspendiert ist? Die Frage nach den Ausstrahlungseffekten ihrer politischen Unabhängigkeit stellt sich vor allem bei der Bundesbank und dem Bundeskartellamt, deren Existenz den Geltungsanspruch des hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung empfindlich einschränken könnte. Das Bundesbankgesetz und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die beide 1957 nach langwierigen

Auseinandersetzungen verabschiedet wurden (vgl. Nörr 1999; Gerber 1998: 268 ff.), bildeten wichtige Testfälle, an denen sich das Für und Wider autonomer Behörden mit Präjudizwirkung diskutieren ließ. Bekanntlich wurde die Bundesbank explizit und das Bundeskartellamt implizit vom Weisungsrecht ausgenommen. Allerdings erlangte diese Einschränkung ministerieller Weisungsrechte *keinen* Präzedenzcharakter für die weitere Entwicklung. Die Schlussfolgerungen, die daraus im Zuge eines langsamen Bewusstwerdungsprozesses gezogen wurden, liefen in eine andere Richtung. Mit mehreren der direkten politischen Beeinflussung entzogenen Staatsorganen waren der Bedarf und die Bereitschaft zur Schaffung exekutiver »Nebenregierungen« erschöpft. Trotz Bundesbank und Bundeskartellamt hat sich im deutschen Verwaltungs- und Verfassungsdenken nie die Vorstellung durchsetzen können, dass autonome Behörden gerade keine Schwächung der Regierung bewirken müssen, sondern eine Stärkung des eigenen Willens durch die dauerhafte Selbstbindung an ein einmal beschlossenes politisches Ziel bedeuten können. Im Gegenteil: Nach wie vor gilt die autonome Verwaltung als besonders begründungsbedürftige Anomalie (vgl. zuletzt Mayen 2004: 47 ff.).

4 Delegation und legislative Programmierung

In der fast ausschließlich auf den amerikanischen Fall bezogenen PA-Literatur wird des Öfteren argumentiert, dass der Gesetzgeber mitunter eine »vage legislation« (Horn 1995: 44 f.) favorisiert, um damit die Einigungskosten der politischen Mehrheitsfindung zu minimieren, die Verantwortung für unliebsame Maßnahmen an die Verwaltung abzuschieben (»responsibility shift«) oder um bei Unsicherheit über die Wirkungen von Policies nicht sofort, sondern erst später über Policy-Inhalte genauer entscheiden zu können, wenn ausreichend Informationen zur Verfügung stehen (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 256). Der Gefahr, dass die Verwaltung dadurch übermäßige Entscheidungskompetenzen erhält, wird nicht nur in den USA, sondern auch in anderen Regierungssystemen durch mehr oder weniger strikte »non-delegation doctrines« zu begegnen versucht. Auch die deutsche Verfassungslehre hat sich mit der Frage des gesetzlich zulässigen Handlungsfreiraums der Verwaltung beziehungsweise der Kompetenzdelegation intensiv beschäftigt.

Ein wichtiges Element war dabei immer die politische Steuerbarkeit der Verwaltung. Schon in der Weimarer Republik wurde aus dem Postulat der Mi-

nisterverantwortlichkeit die Notwendigkeit eines hierarchischen Verwaltungsaufbaus begründet. Allerdings sprach aber auch nicht viel dagegen, wenn per Gesetz einzelne Behörden in den so genannten »ministerialfreien Raum« entlassen wurden, der eine hierarchische Steuerung durch das vorgesetzte Ministerium ausschließt (vgl. Fichtmüller 1966: 322). In den 1970er Jahren entzündete sich dann ein verfassungsrechtlicher Diskurs um das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, der dem Hierarchieprinzip durch die Einbettung in einen normativen Begründungszusammenhang zwingenden Charakter für die gesamte öffentliche Verwaltung zu verleihen beabsichtigte. Im Kern dieser Debatte steht die Figur von der »ununterbrochenen Legitimationskette« zwischen Wählern, Parlament und Exekutive, die besagt, dass der mit staatlichem Handeln betraute »Amtswalter« nur dann über eine ausreichende Legitimation verfügt, wenn er mit »einer ununterbrochenen, auf das Volk zurückführenden Legitimationskette« (Böckenförde 1987: 896) an dessen Willen rückgebunden ist. Nach dieser vom Bundesverfassungsgericht, insbesondere dem damals zuständigen Berichterstatter Böckenförde entwickelten Lesart besteht eine »grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung« (BVerfG zit. nach Blanke 1998: 456), die Ausnahmen von dieser Regel nur dann duldet, wenn eine Aufgabe »nach ihrer spezifischen Eigenart solche Weisungsfreiheit notwendig erfordert« (Böckenförde 1987: 902). Eine unmittelbare Auswirkung auf die Steuerungsinstrumentarien, die im legislativen Entscheidungsprozess zum Einsatz gelangen, ist bei dieser wie auch bei anderen verfassungsrechtlichen Denkfiguren nur schwer nachzuweisen. Es scheint aber nicht unplausibel, von einer Rezeption auszugehen, in der vor allem die Ministerialverwaltung das Legitimationskettenmodell als Bestätigung einer ohnehin vorhandenen Präferenz für hierarchische Verwaltungsstrukturen begreift und diese als Regelfall im Gesetzgebungsverfahren durchsetzt, freilich ohne dabei auf alternative Design-Ideen der Politik zu treffen.

Zeitlich parallel entwickelte das Bundesverfassungsgericht mit der »Wesentlichkeitstheorie« eine komplementäre Denkfigur, die auf die Gesetzesinhalte abzielt, die der Verwaltung zum Vollzug überantwortet werden dürfen. Anknüpfend an Artikel 80 Absatz 1 GG, der vorschreibt, dass der Erlass von Rechtsverordnungen im ermächtigenden Gesetz nach »Inhalt, Zweck und Ausmaß« bestimmt sein muss, fordert die Wesentlichkeitstheorie, dass das Parlament alle wichtigen Inhalte eines Gesetzes selber regeln muss und sie nicht an die Verwaltung delegieren darf (vgl. als Überblick Nierhaus 1997). Diese in der Tendenz »delegationsfeindliche« (ebd.: 723) Anforderung an die Gesetzgebung ist mit dem normativen Bild der Verwaltung kompatibel, die keinen eigenständigen Bei-

trag zum Gesetzesvollzug liefert und deren Ermessensspielräumen gering zu halten sind. Die unscharfen Konturen des Wesentlichkeitskriteriums haben zwar verhindert, dass daraus eine Art Schranke für delegierbare Gesetzesmaterien entstehen konnte, aber sein gegen administrative Handlungsspielräume gerichteter Bias unterstützt das normative Modell einer hierarchisch aufgebauten und gesteuerten Verwaltung.

Damit ist zunächst aber nur die normative Theorie beschrieben. Obwohl die These, dass der deutsche Gesetzgeber sich im internationalen Vergleich durch besondere Neigung zu einer dichten Konditionalprogrammierung auszeichnet (vgl. Scharpf 1970), nach wie vor Gültigkeit besitzt, gibt es durchaus Anreize zu einer »vague legislation«. Das Abschieben ungelöster Fragen in den Vollzug aus Zeit- oder Konsensmangel gehört ebenso zum bundesdeutschen Gesetzgebungsalltag wie der bewusste Einsatz von Generalklauseln oder unbestimmten Rechtsbegriffen, die zumeist der Komplexität des Regelungsgegenstandes geschuldet sind. Zudem haben die Erfahrungen mit den Steuerungsdefiziten regulativer Gesetzgebung einen »Bedarf nach elastischen, halbimperativen Rechtssätzen« (Di Fabio 1999: 20) geschaffen. Aus der PA-Perspektive rufen solche Programmierungslücken hohe politische Unsicherheit hervor, die den Gesetzgeber eigentlich dazu veranlassen müsste, mit Hilfe zusätzlicher Kontroll- und Steuerungsmechanismen wie Berichtspflichten, Entscheidungs- und Teilhaberegeln für Externe, dem Verwaltungsakt vorangestellte Wirkungsanalysen, spezielle Klagerechte und ähnliches mehr, ein unerwünschtes Abdriften der Verwaltung zu verhindern (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 248 ff.; Spence 1999: 422 ff.).

Daher nehmen prozedurale Regelungen, definiert als »non-policy instructions about how the decision making by executive agencies should procede« (Huber/Shipan 2002: 56), in der PA-Literatur eine prominente Rolle ein. Vergleichbare Regelungen finden sich auch bei den hier interessierenden Bundesbehörden. So nennt zum Beispiel das Arzneimittelgesetz zwölf Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) einen Antrag auf Zulassung eines Arzneimittels versagen darf (§ 25 Absatz 2 AMG), was durchaus jenem Programmierungsvorgang entspricht, der in der PA-Debatte als »hardwiring« beschrieben wird. Gleichwohl ist ein wesentlicher Unterschied festzustellen. Prozedurale Regeln des Verwaltungsverfahrens, Anhörungs- und Klagerechte sowie der Umfang der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle leiten sich in der deutschen Gesetzgebungspraxis in sehr viel stärkerem Maße aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz beziehungsweise der Verwaltungsgerichtsordnung ab, als das für den amerikanischen »Administrative Proce-

«dure Act» gilt. Zwar handelt es sich in beiden Fällen um subsidiäre Normen, die nur beim Fehlen spezialgesetzlicher Regelungen Anwendung finden. Allerdings sind sektorale beziehungsweise fallspezifische Abweichungen, sieht man einmal vom Sozial- oder Steuerrecht mit ihren sehr spezifischen Verwaltungsverfahren (Sozialgesetzbuch X beziehungsweise Abgabenordnung) ab, hierzulande deutlich geringer. Im Grundsatz sind auch abweichende Normen, wie sie zum Beispiel als Anhörungsrechte im Telekommunikationsgesetz eingeführt wurden (vgl. Müller 2002: 116), fest im dogmatischen Gefüge des allgemeinen Verwaltungsrechts verankert. Das bedeutet, dass prozedurale Regeln nicht zum Zweck der selektiven Öffnung oder Schließung des administrativen Entscheidungsprozesses eingesetzt werden, wie es die These vom verwaltungsrechtlichen »enfranchising« (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 264 ff., 1998: 52) externer Interessen nahe legt. Vielmehr gilt eine – dem universellen Rechtsschutzgedanken verpflichtete Generalklausel (§ 40 Verwaltungsgerichtsordnung), die den Rechtsweg ohne Einschränkungen zulässt. Spezielle Klagegründe oder gar klientelspezifische Klagerechte sind dem deutschen Verwaltungsrecht nicht nur aus diesem Grund fremd. Ebenso soll die gerichtliche Verwaltungskontrolle daran gehindert werden, in Konkurrenz zur exekutivzentrierten Verwaltungssteuerung der Regierung zu treten (vgl. Greve 1989: 232 f., 239).

Dem sind folgende Beobachtungen hinzuzufügen. Zum einen ist bei älteren wie auch bei neuen Gesetzgebungsverfahren, die die Errichtung einer Bundesbehörde betreffen, eine starke parlamentarische Fixierung auf die inhaltliche Programmierung der Verwaltung zu beobachten (vgl. zum Beispiel Gerber 1998; Oertel 2000; Behringer 2004). Das ist zunächst kaum verwunderlich und insofern mit der PA-Literatur kompatibel, als sich über die Aufgabendefinition, also zum Beispiel, wann eine Behörde tätig werden darf und welche Kriterien sie bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen hat, erhebliche Steuerungseffekte gegenüber der Verwaltung erzielen lassen. Deutlich weniger beziehungsweise kaum Interesse finden demgegenüber Strukturfragen, wie die organisatorische Ausgestaltung, oder das »Monitoring«, die man beispielsweise über eine Spezifikation der Rechts- und Fachaufsicht fallspezifisch anpassen könnte. Dort, wo vom hierarchisch-monokratischen Strukturmodell der deutschen Verwaltung abgewichen wurde, etwa durch kollegiale und mit justizähnlicher Unabhängigkeit ausgestattete Beschlusskörper wie im Bundeskartellamt oder der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, folgte der Gesetzgeber weniger eigenen Steuerungsinteressen, sondern eher externen Vorbildern oder Vorgaben, zum Beispiel der EU (vgl. Oertel 2000: 105 ff.; Mayen 2004: 50 f.).

Erklärungsbedürftig wird diese Selbstbescheidung vor allem deshalb, weil der Bundestag nach der Gesetzesverabschiedung kaum Interesse am Vollzug besitzt, geschweige denn an der Verwaltung und ihren Problemen. Im Unterschied zum amerikanischen Kongress gibt es hierzulande kein »policy monitoring« (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 250) durch spezielle Parlamentsausschüsse oder Vollzugs-Hearings. Ein Feedback aus dem Vollzug ist kaum vorhanden (vgl. Ellwein 1994: 49; Zeh 1998). Selbst Gesetzesnovellen, die eine solche Funktion übernehmen könnten, sind weitgehend frei von parlamentarischen Steuerungsintentionen gegenüber der Verwaltung. Sie dienen vielmehr der Anpassung von Vollzugsaufgaben an externe Zwänge und Veränderungen (vgl. dazu auch Beyme 1997: 352 ff.), ohne dass dabei Fragen des »agency managements« ins Spiel gelangen. Obwohl über die Errichtung und Programmierung von Bundesbehörden parlamentarisch entschieden wird, »versickert« ihre weitere Existenz danach, gestützt auf das Ressortprinzip und das hierarchische Leitungsrecht des verantwortlichen Ministers, zu einer exekutivzentrierten Angelegenheit.³ Der Bundestag akzeptiert, dass die Verwaltungssteuerung Sache des zuständigen Ressortministers ist beziehungsweise entwickelt gar kein eigenes Interesse.

Die entscheidende Erklärung dafür ist zum einen in der Anreizstruktur des Regierungssystems zu suchen, in dem kein konkurrierender Prinzipal – wie der Präsident im amerikanischen Fall – als »Störfaktor« für parlamentarische Steuerungsinteressen auftritt, die sich direkt auf die Verwaltung richten (vgl. Moe/Caldwell 1994: 178). Die für »Westminster«-Regierungssysteme typische Figur der Ministerverantwortlichkeit setzt demgegenüber eine vollkommen andere Wirkungsmechanik in Gang. Sie unterbricht die »chain of delegation« (Strøm 2000: 268) insofern, als die – stark auf Ministerrücktritte fixierte – Parteienkonkurrenz direkte Steuerungsambitionen gegenüber der Vollzugsverwaltung überlagert. Sie würden auch deshalb wenig sinnvoll sein, weil der verantwortliche Minister und nicht die Verwaltung das parlamentarische »Steuerungsobjekt« bildet (vgl. dazu systematisch Strøm 2002: 13 ff.). Die geringen – und ohnehin mehr die Oppositionsparteien betreffenden – Steuerungsambitionen rühren zum anderen daher, dass sich der Bundestag auch bei interpretationsoffener gesetzlicher Normierung auf die kompensatorische Steuerungswirkung der Phasen eins

3 Die isolationistische Wirkung des Ressortprinzips lässt sich an dem erst kürzlich ersatzlos gestrichenen § 71 der (alten) GGO I illustrieren, der sowohl den Kontakt zwischen Bundesministerien und »ressortfremden« Bundesbehörden wie auch deren Verkehr untereinander von der Zustimmung des aufsichtführenden Ministeriums abhängig machte.

und drei, das heißt der Spurführung durch die hierarchische Organisation und das ministerielle Weisungsrecht verlässt. Es steht darüber hinaus zu vermuten, dass auch die verwaltungsgerichtliche Kontrolle als Element der Risikominimierung ansatzweise einkalkuliert wird. Allerdings lässt der dürftige Forschungsstand über die Rolle der Gerichte für den politischen Entscheidungsprozess bislang kaum mehr als Spekulationen zu (vgl. aber Scharpf 1970).

Im Zusammenhang mit der legislativen Programmierung der Verwaltung stößt man unweigerlich auf die Debatte über den Verlust der Steuerungskraft des Gesetzes (vgl. DiFabio 1999), die Zweifel an der bisher dargestellten Motivlage des Parlaments aufkommen lässt. Wenn das Gesetz gar nicht die ihm zugeschriebenen Steuerungsleistungen erbringen kann, warum verlässt sich der Gesetzgeber dennoch auf dessen Wirksamkeit? Eine Erklärung könnte darin liegen, dass der Bundestag so sehr von den »mythischen Überhöhungen« (Beyme 1997: 54) seines Hauptproduktes beeindruckt ist, dass kaum ein Bewusstsein für dessen Wirkungsgrenzen entstehen kann (so auch Zeh 1998: 369). Eine nicht minder plausible Erklärung wäre, dass die abnehmende Steuerungskraft des Gesetzes vor allem aus der Perspektive eines drohenden parlamentarischen Funktionsverlustes heraus beklagt wird, was aber noch wenig darüber sagt, ob und wie etwaige Steuerungslücken nicht durch eine andere Normenschicht kompensiert werden, die bürokratische Irrläufe eindämmt. Antworten auf die eben gestellte Frage vermittelt der folgende Abschnitt, insbesondere die Überlegungen zur »Selbstbindung der Verwaltung«.

5 Monitoring und die Grenzen politischer Feinsteuerung

Analog zur PA-Literatur wird im deutschen Verwaltungsmodell dem Monitoring, das gedanklich an die vorgesetzten Ministerien beziehungsweise den verantwortlichen Minister delegiert ist, große Bedeutung beigemessen. Insbesondere bei einer interpretationsoffenen legislativen Programmierung wird eine kompensatorisch wirkende, also verstärkte Ministerialaufsicht gefordert (vgl. Dreier 1991: 140f.; Oebbecke 1986: 126f.; Mayen 2004: 48). Innerhalb dieser Aufsicht darf das vorgesetzte Ressort unrecht- wie auch unzweckmäßiges Verwaltungshandeln oder das, was dafür gehalten wird, durch dienstliche oder fachliche Weisungen korrigieren. Die so genannte Fachaufsicht geht über die Kontrolle der Rechtmäßigkeit insofern hinaus, als sie auch die Zweckmäßigkeit des Verwal-

tungshandelns sichern soll und dafür »jedes erdenkliche Zugriffsrecht« (Loeser 1994: 66) einsetzen kann. Trotz der potenziell hohen Eindringtiefe ist die Ministerialaufsicht durch eine bemerkenswerte Unbestimmtheit nach innen, die außer einem vagen »Prinzip der Kontrollpflicht« (Pitschas 1998: 908) keine inhaltlichen oder gar justiziablen Festlegungen kennt, und hoher Intransparenz nach außen gekennzeichnet, da sie bewusst unter Ausschluss der Öffentlichkeit praktiziert wird. Sie zählt zum Innenrecht der Verwaltung, die keiner öffentlichen Bekanntmachung oder gar Rechtfertigung bedarf (vgl. Schröder 1986). Das begünstigt einen von ressortspezifischen Bedürfnissen geprägten »Stil des Hauses«, sodass die exekutivlastige Verwaltungssteuerung in der dritten Phase eine Fortsetzung findet.

Gegen die These vom parlamentarischen Steuerungsverzicht in dieser Phase ließe sich einwenden, dass zumindest die Opposition einen Anreiz besitzt, alle Vorkommnisse in einer Bundesbehörde, die sich als Fehlleistungen des Ministers beziehungsweise als mangelnde Wahrnehmung seiner Ministerverantwortlichkeit interpretieren lassen, öffentlich anzuprangern. Das darf aber nicht mit Steuerungsambitionen verwechselt werden. Denn das Interesse wird in solchen Fällen primär von der Parteienkonkurrenz angetrieben, in diesem Fall der Suche nach kritisierbaren Fehlleistungen im Verantwortungsbereich des politischen Gegners, und weniger von einem Steuerungswillen mit inhaltlichen Zielen. Diese parlamentarische Kontroll- und Korrekturfunktion, die primär Sache der Oppositionsparteien ist, wird als bedeutsame Aufgabe betrachtet (vgl. Böhrer 1986; Ellwein/Hesse 1987: 273 ff.), die es gleichwohl von der Steuerung abzugrenzen gilt. Es handelt sich um politische Transaktionen im Kontext der Parteienkonkurrenz und nicht im Kontext der Verwaltungssteuerung.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass die bereits erwähnte Intransparenz eine ebenfalls problemschärfende Wirkung entfaltet. Über die Steuerungsprozesse, die zwischen Bundesministerien und Bundesbehörden stattfinden, wird nach außen ein beinahe hermetisches Stillschweigen bewahrt. Eine externe Kontrolle ist kaum möglich, da nicht erkennbar ist, ob eine Verwaltungsentscheidung auf ministeriellen Weisungen oder auf einer eigenständigen administrativen Rechtsanwendung beruht. Allerdings machen sich manche Behörden, wie zum Beispiel das BKartA, die mehr oder minder deutlich formulierte Drohung einer öffentlichen Bekanntmachung zunutze, um ministerielle Steuerungsversuche abzuwehren. Denn Ministerien scheuen den öffentlichen Rechtfertigungsdruck. Die Ministerialverwaltung unterliegt hier einer Variante der »Credibility«-Problematik (Shepsle 1991), bei der nicht der Leistungsgewinn durch die bindende Verpflich-

tung (»credible commitment«) an ein einmal formuliertes Ziel im Vordergrund steht, sondern die Ausübung von »discretion« durch hierarchische Steuerung. So würde unweigerlich ein Legitimationsverlust drohen, wenn klar wird, dass zum Beispiel die Expertisen des Umweltbundesamtes politisch »zurechtgestutzt« wurden oder ein Arzneimittel nur aufgrund einer ministeriellen Weisung die Zulassung durch das BfArM erhalten hat.

Eine Annäherung an die nicht ohne weiteres rekonstruierbaren, weil ambivalenten Auswirkungen auf das ministerielle Steuerungsverhalten lässt sich durch einen Rückgriff auf die normative Dimension erreichen. So finden sich Elemente der »Credibility«-Problematik auch in der normativen Vorstellungswelt der deutschen Verfassungslehre. Demnach besitzt das ministerielle Weisungsrecht die Funktion, »den Amtsauftrag im Konkreten, Individuellen und Gegenwärtigen« (Kirchhof 1988: 193) zu erneuern, also die Verwaltung an ihre »eigentliche« Aufgabe zu erinnern. Und die ist im Zweifel durch den Willen des Gesetzgebers vorab festgelegt. Das bietet dem aufsichtführenden Ministerium keinen Raum für taktisches beziehungsweise tagespolitisch motiviertes Intervenieren in festgelegte Verwaltungszwecke, denn »die Weisung bringt Entschiedenenes zur Wirkung, ist also nicht Mittel der Entscheidungsfindung, sondern der Ausführung einer Entscheidung« (Kirchhof 1988: 192). Gegenüber dem Gesetz als ranghöherem Steuerungsimpuls hat die Weisung deshalb richtungsneutral zu bleiben, weil ein ministerielles »micromanagement« in letzter Konsequenz zum parlamentarischen Mehrheitswillen in Konkurrenz treten könnte. Obwohl das ministerielle Steuerungsverhalten sich primär auf den Schutz des – nach außen der Ministerverantwortlichkeit unterliegenden – Ressortchefs konzentriert, was die Interventionsbereitschaft eher stärken als schwächen dürfte, ist zugleich ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Arbeitsteilung zwischen Vollzugs- und Ministerialverwaltung vorhanden, das parallel zu der eben beschriebenen normativen Position verläuft. Man möchte nicht unbedingt in die Details und womöglich Probleme der nachgeordneten Behörden involviert werden (vgl. Döhler 2004: 256 ff.). Eine typische Antwort auf die Frage, welche Ziele die Ministerialaufsicht verfolgt, lautet: »dass alles geräuschlos läuft« (Interview BMF).

Insgesamt ist festzustellen, dass die Steuerungsambitionen der Ressorts gegenüber der Bundesverwaltung trotz weitreichender Hierarchieverwendungsrechte nicht besonders ausgeprägt sind (vgl. Döhler 2004: 256 ff.). Häufig ist gar kein klarer ministerieller Steuerungswille vorhanden. Natürlich gibt es immer wieder Fälle, in denen Weisungen erteilt werden. Reibungspunkte und damit Interventionsanlässe entstehen vor allem dann, wenn sich die von einer Bundesbehörde

zu entscheidenden Sachfragen als politisch relevant oder konfliktträchtig erweisen. Folgt man der in der PA-Literatur entwickelten Unterscheidung zwischen den beiden Kontrolltechniken »fire alarm«, bei dem nur auf Warnsignale reagiert wird, und der kontinuierlichen, aktiven Fehlersuche durch »police patrol« (McNollGast 1998: 53), dann entspräche die Ministerialaufsicht auf den ersten Blick der gründlicheren »Police-Patrol«-Variante, da spezielle Referate mit der dauerhaften Beobachtung des nachgeordneten Bereichs beauftragt sind. Allerdings sind deren Monitoringkapazitäten als begrenzt einzuschätzen, da die Fachaufsichtsreferate durchweg auch normale Ministerialaufgaben zu erledigen haben, die in Konkurrenz zur Aufsichtstätigkeit stehen.

Innerhalb der Bundesministerien wird der Steuerungsbedarf gegenüber der nachgeordneten Verwaltung nicht als Problem wahrgenommen, auf das mit gesteigertem Ressourceneinsatz reagiert werden muss. Möglich ist das deshalb, weil das von der »organizational orientation« geprägte Rollenverständnis in der Bundesverwaltung dazu führt, dass die eigene, hierarchisch nachgeordnete Position nicht in Frage gestellt wird und das »shirking« eine Ausnahme darstellt. Eine Konkretisierung dieses Handlungsmotivs ist in der so genannten »Selbstbindung der Verwaltung« (vgl. Ossenbühl 1995: 138 ff.) zu sehen, einer Denkfigur, die der Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebots dient, indem an die Verwaltung die gerichtliche Erwartung herangetragen wird, dass sie ihre Entscheidungspraxis nicht ohne rechtfertigenden Grund ändert. Die durchgängig beobachtbare Neigung deutscher Behörden, sich dieser Anforderung durch selbst geschaffene Vorschriften und Entscheidungsstandards zu unterwerfen, ist nicht nur in solchen Sektoren zu beobachten, in denen die »Gerichtsfestigkeit« eine große Rolle spielt, sondern auch dort, wo die Folgebereitschaft der Adressaten hoch entwickelt ist und Klagen selten sind, zum Beispiel im Kredit- und Versicherungssektor (vgl. etwa Müller 2002: 199, 226). Abweichungen vom Gesetzgeberwillen werden dadurch zwar nicht ausgeschlossen, aber in ihrer Intensität und Häufigkeit deutlich gemindert.

Zudem kann die Ministerialverwaltung auch in der dritten Steuerungsphase davon profitieren, dass weder eine institutionelle Konkurrenz mit der Legislative um die Verwaltungssteuerung vorhanden ist, noch ein Zugriff anderer Ressorts droht. Damit wird auch das geringe Interesse bundesdeutscher Minister an einer Reform von Steuerungsbeziehungen, wie sie die »New-Public-Management«-Debatte nahe legt, plausibel. Performanzindikatoren oder Kontraktmanagement, die andernorts als Instrument zur Wiedererlangung der politischen Kontrolle eingesetzt werden, stoßen deshalb kaum auf Interesse, weil die Politik, das heißt

Bundesregierung und einzelne Minister, in ihrer eigenen Wahrnehmung die Steuerungsfähigkeit über die Verwaltung nie verloren hatte oder sich gegen konkurrierende Interessen durchsetzen musste. Allerdings gilt es zu konzedieren, dass abgesehen vom HIV-Skandal aus den Jahren 1993/94, der zur Auflösung des Bundesgesundheitsamtes führte (Näheres in Döhler 2004: 159 ff.), keine von Bundesbehörden beziehungsweise von ihrer defizitären politischen Steuerung verursachten »policy disasters« zu beobachten waren.

6 Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die deutsche Bundesverwaltung eher einer impliziten als einer expliziten Form der politischen Steuerung unterliegt, wie sie in der US-amerikanischen PA-Literatur als Normalfall behandelt wird. Die Konflikthaltigkeit des Steuerungsprozesses und seine Aufladung durch politische Interessen sind im deutschen Fall gering. Es wäre sicher eine heroische Annahme, das darauf zurückzuführen, dass Bundesbehörden so sehr zur Zufriedenheit aller Beteiligten funktionieren, dass sich eine nähere Beschäftigung mit ihnen erübrigt. Wie eingangs angedeutet, liegt die Erklärung für das vergleichsweise kontemplative Muster der politischen Steuerung zum einen in der Anreizstruktur des Regierungssystems sowie zum anderen in der Existenz komplementärer Mechanismen, die die Notwendigkeit einer aktiven Verwaltungssteuerung begrenzen.

Zum ersten Punkt haben Moe und Caldwell (1994) ein Kernargument entwickelt, das Regierungssysteme danach unterscheidet, ob ein allein »zuständiger« oder mehrere konkurrierende Prinzipals vorhanden sind. Ist die politische Kontrolle über die Verwaltung einheitlich und zentralisiert, sind weniger aufwändige Mechanismen der Steuerung erforderlich als dort, wo mehrere Akteure die Rolle eines Prinzipals übernehmen können. Der bundesdeutsche Fall ist unschwer als »Single-Principal«-Fall zu identifizieren, in dem eine stark exekutivlastige Verwaltungssteuerung insbesondere die Teilhabe des Parlaments auf die legislative Programmierung reduziert und die anschließende Phase des Vollzugsmonitoring der Parteienkonkurrenz weitgehend entzogen bleibt. Fehlleistungen der nachgeordneten Verwaltung werden zwar dem verantwortlichen Minister angelastet, wecken aber kaum parlamentarische Steuerungsinteressen, der sich die Regierung erwehren müsste. Mit dieser Anreizstruktur ist zunächst aber nur das Pro-

blem konkurrierender Prinzipale auf der Ebene des Regierungssystems geklärt. Daneben sind auch auf der Ebene der Verwaltung beziehungsweise der Verwaltungspraxis diverse Störfaktoren denkbar, die zu einer Abweichung vom Gesetzgeberwillen führen können.

Ein verbreiteter Einwand gegen den Mainstream der PA-Literatur lautet, dass aufgrund ihrer Konzentration auf die Kontrollproblematik das nicht minder bedeutsame »agency-level behavior« (Rockman 2001: 16; vgl. auch Gilardi/Braun 2002: 157) unterbelichtet bleibt und daher wichtige Faktoren, die das Konfliktniveau eindämmen und mitunter sogar zu einem Niedrig-Präferenz-Verhalten im Umgang mit der Verwaltung führen können, fehlen. Das Rollenverständnis deutscher Behörden mit ihrer stark nach innen gewandten Organisationsorientierung, einer Tendenz zur juristischen Selbstbindung sowie der Dominanz prozeduraler Standards, die sich am individuellen Rechtsschutz und nicht am selektiven »enfranchising« einzelner Klientele orientieren, führen dazu, dass die externe Beeinflussbarkeit oder gar die »Gefangennahme« erheblich erschwert wird. Man muss darin keine Entwertung der PA-Perspektive sehen, zumal sie neuartige Fragen stellen hilft, die in der bundesdeutschen Politikwissenschaft bisher kaum Interesse gefunden haben. Das gilt zum Beispiel für den Begriff der Verwaltungskontrolle, der infolge seiner demokratietheoretischen Begründung nicht nur als interessenneutral verstanden wird, sondern auch eine eigentümliche Statik innerhalb der Kontrollbeziehung unterstellt. Die PA-Literatur macht hingegen deutlich, dass jeder Akt von Kompetenzdelegation zu einem dauerhaften »delegation dilemma« (McCubbins 1999) führen kann, das sich nicht ohne weiteres durch ein standardisiertes Kontrollverfahren beheben lässt. Daneben gilt es aber auch jene Faktoren im Auge zu behalten, die die bürokratische »compliance« jenseits intendierter Steuerungsbemühungen herstellen und damit den Suchprozess nach Kontrolltechniken gegenüber der Verwaltung begrenzen, den Interessenkonflikt zügeln oder gar zum Erliegen bringen.

In den hier vorgelegten Überlegungen wird auf das »Bounded-Rationality«-Konzept zurückgegriffen, um die für den deutschen Fall charakteristischen Steuerungsambitionen zu beschreiben. Begrenzt rational bedeutet nicht, dass es sich dabei um eine unterentwickelte Form der Interessenverfolgung beziehungsweise des Maximierungsverhaltens handelt. Nur ist der Prinzipal zu geringeren Steuerungsanstrengungen gezwungen, da das »task environment« (Jones 2003: 398), also die mit dem Vollzug betrauten Behörden, keine dramatischen Abweichungen vom Gesetzgeberwillen erwarten lässt. Wesentliche Steuerungsleistungen werden nicht innerhalb der PA-Beziehung generiert, sondern durch die Eigen-

schaften des Agenten, die unabhängig von politischen Steuerungsambitionen und -aktivitäten des Prinzipals vorhanden sind.

Ein weiteres Element des »Bounded-Rationality«-Konzeptes besteht in der Betonung von Zielkonflikten beziehungsweise der Zielüberlagerung (vgl. Jones 2003: 399). Auch im deutschen Fall wird natürlich keine gesetzliche Regelung verabschiedet, ohne dass sich damit auch Programmierungsintentionen gegenüber der Verwaltung verbinden. Allerdings können andere Ziele oder Zielrangfolgen in dem Maße Eingang in das politische Handlungskalkül finden, in dem das Problem der Verwaltungssteuerung als befriedigend gelöst betrachtet wird oder eine Überlagerung durch andere Problemstellungen stattfindet. So wird zum Beispiel in einer der wenigen vergleichenden PA-Studien gezeigt, dass Koalitionsregierungen zu einer wesentlich detaillierteren gesetzlichen Programmierung tendieren, hinter der als Motiv allerdings nicht die Kontrolle der Verwaltung steht, sondern die wechselseitige Kontrolle der Koalitionsparteien (vgl. Huber/Shipan 2002: 208 f.). Es steht zu vermuten, dass eine stärkere Berücksichtigung realer und nicht nur deduktiv unterstellter Steuerungsinteressen, wie in der PA-Literatur üblich, der Existenz dieses Typs von Steuerungsinteressen- und -zielen eher gerecht werden würde. Verwaltungssteuerung wird sich dann häufig als Nebenprodukt von Handlungsmotiven erweisen, die außerhalb der PA-Beziehung zwischen Politik und Verwaltung entstehen. Unabhängig von der Frage, ob sich die Vertreter des PA-Konzeptes gegenüber derartigen Überlegungen stärker öffnen, bleibt festzuhalten, dass diese Problemperspektive auch dann eine Erweiterung der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse innerstaatlicher Steuerungsbeziehungen bietet, wenn sie aus kritischer Distanz erfolgt.

Literatur

- Behringer, Matthias, 2004: *Institutionalisierung des Verbraucherschutzes – Entstehungshintergründe der beiden neuen Verbraucherschutzämter auf Bundesebene*. Diplomarbeit. Potsdam: Universität Potsdam.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Blanke, Thomas, 1998: Antidemokratische Effekte der verfassungsrechtlichen Demokratietheorie. In: *Kritische Justiz* 18, 452–471.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1987: Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 1. Heidelberg: Müller, 887–952.
- Böhret, Carl, 1986: Politik und Verwaltung. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik (Der Bürger im Staat)*. Stuttgart: Kohlhammer, 36–53.
- Britz, Gabriele, 1998: Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 113, 1167–1174.
- Bundesministerium des Innern, 2002: *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Bilanz 2002*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Christensen, Tom/Per Laegreid. 2003: *Autonomization and Policy Capacity – the Dilemmas and Challenges Facing Political Executives*. Conference paper. Workshop on »Challenges to State Policy Capacity«, City University of Hong Kong, 5.–6. April, 2003.
- Dehousse, Renaud, 2002: *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*. Jean Monnet Working Paper No. 2/02.
<<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020201.html>>
- Di Fabio, Udo, 1999: Verlust der Steuerungskraft klassischer Rechtsquellen. In: Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), *Probleme der Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht*, Bd. 2. Frankfurt a.M.: Lang, 14–41.
- Döhler, Marian, 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. In: *Die Verwaltung* 34, 59–91.
- , 2002: Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. In: *West European Politics* 25, 101–124.
- , 2004: *Die politische Steuerung der Verwaltung – eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Habilitationsschrift. Potsdam: Universität Potsdam.
- Dreier, Horst, 1991: *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ellwein, Thomas, 1994: *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.
- Ellwein, Thomas/Joachim-Jens Hesse, 1987: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 6. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Epstein, David/Sharyn O'Halloran, 1999: *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Fichtmüller, Carl Peter, 1966: Zulässigkeit ministerialfreien Raumes in der Bundesverwaltung. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 91, 297–355.
- Geradin, Damien/Nicolas Petit, 2004: *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. Jean Monnet Working Paper No.1/04. <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.html>>
- Gerber, David J., 1998: *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford: Clarendon Press.
- Gilardi, Fabrizio/Dietmar Braun, 2002: Delegation aus der Sicht der Principle-Agent-Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 147–161.
- Grande, Edgar/Burkhard Eberlein, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: Roland Czada/Helmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 631–650.
- Greve, Michael S., 1989: The Non-Reformation of Administrative Law – Standing to Sue and Public Interest Litigation in West German Environmental Law. In: *Cornell International Law Journal* 22, 197–244.
- Hood, Christopher, 1990: De-Sir Humphrying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance. In: *Governance* 3, 204–214.
- Horn, Murray J., 1995: *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Huber, John D./Charles R. Shipan, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jann, Werner, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Werner Jann et al., *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Zur Erinnerung an Frieder Naschold 1940–1999*. Berlin: edition sigma, 100–111.
- Jones, Bryan D., 2003: Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, 395–412.
- Kirchhof, Paul, 1988: Mittel staatlichen Handelns. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 3: *Das Handeln des Staates*. Heidelberg: Müller, 121–209.
- Köttgen, Arnold, 1954: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung. In: *Jahrbuch für öffentliches Recht* 3 (N.F.), 70–147.
- Loeser, Roman, 1994: *System des Verwaltungsrechts*, Bd. 2: *Verwaltungsorganisationsrecht*. Baden-Baden: Nomos.

- Loschelder, Wolfgang, 1988: Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 3: *Das Handeln des Staates*. Heidelberg: Müller, 521–566.
- Mayen, Thomas, 2004: Verwaltung durch unabhängige Einrichtungen. In: *Die öffentliche Verwaltung* 57,45–55.
- McCubbins, Mathew D., 1999: Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy and the Delegation Dilemma. In: *Regulation* 22(2), 30–37.
- McCubbins, Mathew D./Roger G. Noll/Barry R. Weingast, 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: *Journal of Law Economics and Organization* 34, 243–277.
- McNollGast (= McCubbins, Mathew D./Roger Noll/Barry Weingast), 1998: Political Control of the Bureaucracy. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*. London: Palgrave, 50–55.
- Moe, Terry M., 1990: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: Oliver E. Williamson (Hrsg.), *Organization Theory From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Moe, Terry M./Michael Caldwell, 1994: The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 171–195.
- Müller, Nikolaus, 1993: *Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional Choice)*. Köln: Heymann.
- Müller, Markus M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Nierhaus, Michael, 1997: Bestimmtheitsgebot und Delegationsverbot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und der Gesetzesvorbehalt der Wesentlichkeitstheorie. In: Joachim Burmeister (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag*. München: Beck, 717–732.
- Nörr, Knut W., 1999: *Die Republik der Wirtschaft: Recht, Wirtschaft und Staat in der Geschichte Westdeutschlands*, Teil 1: *Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition*. Tübingen: Mohr.
- Oebbecke, Janbernd, 1986: *Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung*. Köln: Kohlhammer.
- Oertel, Klaus, 2000: *Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach §§ 66 ff. TKG: Zur organisationsrechtlichen Verselbständigung staatlicher Verwaltungen am Beispiel der Privatisierung in der Telekommunikation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ossenbühl, Fritz, 1995: Rechtsquellen und Rechtsbindung der Verwaltung. In: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage. Berlin: Walter de Gruyter, 111–203.

- Pitschas, Rainer, 1998: Struktur- und Funktionswandel der Aufsicht im Neuen Verwaltungsmanagement. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 51, 907–915.
- Pollitt, Christopher, et al., 2001: Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. In: *Journal of Comparative Public Policy*, 271–290.
- Prätorius, Rainer, 1998: Verwaltungsermessen und normative Fundierung des Entscheidens in der Verfassungsordnung. In: Klaus Lenk (Hrsg.), *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit: Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 206–225.
- Rockman, Bert A., 2001: Theory and Inference in the Study of Bureaucracy: Micro- and Neoinstitutionalist Foundations of Choice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 3–27.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tübingen: Mohr.
- Schröder, Meinrad, 1986: Grundfragen der Aufsicht in der öffentlichen Verwaltung. In: *Juristische Schulung* 26, 371–375.
- Shepsle, Kenneth A., 1991: Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment. In: Pierre Bourdieu/James S. Coleman (Hrsg.), *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, CO: Westview Press, 245–263.
- Shepsle, Kenneth A./Mark S. Bonchek, 1997: *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W.W. Norton & Company.
- Silberman, Bernard S., 1993: *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simon, Herbert A., 1997: *Models of Bounded Rationality*, Vol. 3: *Empirically Grounded Economic Reason*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Spence, David B., 1999: Managing Delegation ex ante: Using Law to Steer Administrative Agencies. In: *Journal of Legal Studies* 28, 413–459.
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 261–289.
- , 2002: *Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability*. Prepared for presentation at the ESRC Research Seminar on Modelling Political Accountability: The Principal-Agent Model, School of Management, University of East Anglia, 6. December, 2002. <<http://www.ccr.uea.ac.uk/papers/Strom%20Paper%206%20Dec.pdf>>
- Waterman, Richard W./Kenneth J. Meier, 1998: Principal-Agent Models: An Expansion? In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 2, 173–202.
- Wengst, Udo, 1984: *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland*. Düsseldorf: Droste.
- Zeh, Wolfgang, 1998: Gesetzesfolgenabschätzung – Politikgestaltung durch Gesetze. In: Werner Jann et al. (Hrsg.), *Politik und Verwaltung auf dem Wege in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 365–374.

